

Le minoranze: il caso della Bosnia ed Erzegovina

di Laura Montanari

Abstract: The article aims to reflect on the protection of minorities. To this end, the experience of the Bosnia and Herzegovina is analysed as a case study. As is well known, in the 90s the Country was the scene of a terrible conflict. The “Dayton Constitution” of 1995 (that is the Annex 4 of the Peace Agreement) provides for a particular institutional design, finalized to guarantee the equal position of the three «constituent peoples», that fought each other during the war. The article focuses on this solution, that over the time has become a substantially block in the system, because of the complexity of the decision-making procedures, and violates the (political) rights of the minority groups (the “Others”).

Keywords: Minority rights; Bosnia and Herzegovina; Political Rights; Nation; Preamble.

1. Premessa

Considerata la sede di questa pubblicazione, ho scelto di mantenere la parte iniziale del mio intervento al seminario dedicato a “*Le minoranze*”, con la sua impostazione discorsiva.

Ringrazio innanzitutto gli organizzatori per avermi coinvolta in questa iniziativa dedicata al ricordo di Paolo Carrozza. Negli anni più recenti abbiamo collaborato – insieme a Caterina Severino dell’Università di Tolone, ma laureata qui a Pisa – in un progetto dedicato ai diritti sociali degli stranieri, che ci ha permesso di invitare Paolo a Udine per il Convegno finale nel 2017. Sono davvero lieta che anche i nostri studenti abbiano avuto la possibilità di conoscerlo, di apprezzare la sua capacità di affrontare i temi più complessi con rigore e chiarezza, proponendo chiavi di lettura e ipotesi di soluzione innovative e “controcorrente”.

Per la preparazione di questo seminario i colleghi ci hanno invitato di prendere spunto dagli scritti di Paolo, che si è occupato in molte occasioni del tema della tutela delle minoranze. Io ho scelto di affrontare un caso, quello della Bosnia ed Erzegovina, che – come vedremo – presenta caratteristiche peculiari; per tale ragione il testo con cui mi sono confrontata

è stato la voce “*Nazione*”, scritta nel 1995 per il *Digesto delle discipline pubblicistiche*¹.

Nella premessa di tale lavoro, Paolo riflette sulla difficoltà di definire il termine nazione, di cui ricorda “...i molti principi politici che ne sono derivati a mo' di corollari (quali, ad esempio, il principio di nazionalità, l'idea di stato-nazionale, il nazionalismo, il concetto di minoranza nazionale)” e il ruolo che hanno avuto ai fini della “affermazione della forma-stato contemporanea, intesa come lo stato democratico, sociale e di diritto di derivazione liberale”. In questo contesto, mette in luce come a fronte della tendenza a ridurre la sua rilevanza nel secondo dopoguerra, negli “ultimi anni varie vicende hanno imprevedibilmente conferito nuova attualità all'idea di nazione” e tra questa annovera “la crisi dell'assetto geopolitico mondiale originata dal crollo dei regimi di socialismo reale”².

Del resto in un libro pubblicato due anni prima Sergio Bartole, analizzando le vicende della transizione costituzionale nei Paesi dell'Europa centro-orientale, considera tra i fattori del mutamento proprio le nazioni: “Alla base delle riforme costituzionali nei Paesi dell'Europa centro-orientale sta [così] l'autodeterminazione delle nazioni, che nella storia – e non solo nei legami territoriali e giuridici – trovano le ragioni della loro identità ritrovata”³.

E in effetti i principi politici a cui fa riferimento Paolo: “il principio di nazionalità, l'idea di stato-nazionale, il nazionalismo, il concetto di minoranza nazionale” sono riemersi con forza (e con esiti drammatici) al momento della dissoluzione della Jugoslavia socialista: dopo una convivenza “forzata” nella Federazione, al momento del crollo dello Stato socialista, che ne costituiva il collante, ciascuna nazionalità ha cercato di ricostruire/costruire il proprio Stato-nazione.

In questo scritto, dopo un breve introduzione di carattere generale, mi concentrerò sul caso della Bosnia ed Erzegovina, dove – com'è noto – alla dichiarazione di indipendenza è seguito un drammatico conflitto, che si è concluso solo nel 1995 con gli Accordi di Dayton⁴. La Costituzione del Paese ancora oggi, a 25 anni dalla fine della guerra, è contenuta nell'allegato n. 4 di tali Accordi di pace. Nella prospettiva di riflettere sul tema delle minoranze, prenderò in esame la soluzione istituzionale introdotta in tale sede, mettendo in luce i problemi che pone sul piano del funzionamento del sistema e della tutela dei diritti.

¹ Carrozza, *Nazione* (voce), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, 126 ss. (le citazioni sono tratte dalla versione pubblicata in *Leggi d'Italia PA*, 2020).

² *Ivi*, 1, 2 e 3.

³ S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, Bologna, 1993, 51.

⁴ La bibliografia sulla dissoluzione della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia è vasta, tra i molti ci si limita a richiamare: E. Hösch, *Storia dei paesi balcanici*, Torino, 2005 e J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino, 2001. Per una ricostruzione dei profili giuridici della vicenda della Bosnia ed Erzegovina v. per tutti J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, 2008.

2. La dissoluzione della Jugoslavia socialista e il ruolo delle “nazioni”

Com'è noto, il federalismo negli Stati socialisti aveva una caratterizzazione peculiare, in quanto costituiva lo strumento per permettere la convivenza delle varie componenti / nazionalità. Al momento della transizione costituzionale che ha portato al superamento di tale modello, i sistemi federali si sono dissolti. Le loro componenti hanno fatto valere il diritto di autodeterminazione dei popoli, sino alla secessione, presente a partire dai primi documenti adottati in Russia dopo la rivoluzione di ottobre. Nel caso della Jugoslavia, la dichiarazione di indipendenza delle Repubbliche che la componevano ha determinato l'insorgere di conflitti armati, il più grave dei quali è proprio quello in Bosnia ed Erzegovina. Ma non si deve dimenticare che anche alcuni dei Paesi nati dalla dissoluzione dell'URSS presentano ancora delle situazioni critiche⁵.

In Jugoslavia nelle Repubbliche federate erano presenti nazionalità “prevalenti”, che quindi hanno proclamato il proprio Stato-nazione, trasformando le altre nazionalità in minoranze⁶. La lettura dei preamboli delle Costituzioni e delle modifiche successive, indotte soprattutto dal processo di avvicinamento all'Unione europea, può essere un modo efficace per comprendere le peculiarità di queste esperienze⁷.

Richiamo a questo riguardo due esempi: Slovenia e Croazia, unici Paesi dell'ex Jugoslavia già membri dell'Unione europea. Quanto alla Slovenia, la significativa omogeneità della popolazione, insieme ad altri fattori, ha facilitato il suo percorso di separazione dalla Federazione, avvenuto sostanzialmente senza conflitti. In apertura della Costituzione troviamo il riferimento ai “diritti fondamentali e permanenti della nazione slovena all'autodeterminazione e in virtù del fatto storico che gli Sloveni nel corso della secolare lotta per la liberazione nazionale hanno plasmato la propria indipendenza nazionale e fatto valere il proprio Stato”; all'art. 3, c. 1 si afferma che “La Slovenia è lo Stato di tutte le sue cittadine e di tutti i suoi cittadini, fondato sul diritto permanente e inalienabile della nazione slovena all'autodeterminazione”. Il riconoscimento dello Stato-nazione sembrerebbe

⁵ Si possono citare il conflitto tra Armenia e Azerbaijan e alle vicende recenti dell'Ucraina, con la perdita della Crimea annessa alla Russia.

⁶ Durante la fase socialista la circolazione delle persone all'interno del territorio federale era facilitata dal ruolo riconosciuto alla “residenza permanente” che assicurava la titolarità dei diritti, accanto alla cittadinanza federale e della singola Repubblica. Solo nella fase della transizione la cittadinanza della Repubblica (o meglio l'acquisizione della cittadinanza di una Repubblica) è diventata essenziale. Cfr. sul ruolo della cittadinanza nella fase della transizione I. Stiks, *Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to European Integration*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 6, No. 4, December 2006, 483 ss.; più in generale v. M. Dicosola, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, 2010 e, da ultimo, Id., *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2018, 667 ss.

⁷ Sul ruolo dei Preamboli si rinvia per tutti a J. Frosini, *Constitutional Preambles At a Crossroads between Politics and Law*, Bologna, 2012 e, da ultimo, F. Longo, *Struttura e funzioni dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Torino, 2021.

in questo caso coesistere con un pieno rispetto delle minoranze, tra le quali, per ragioni storiche, quella italiana e quella ungherese sono per così dire “super-protette” al di là della consistenza numerica. Ma non mancano criticità, come la nota vicenda dei cancellati, oltre 20.000 persone che dopo la nascita della Repubblica si sono trovate prive di cittadinanza e solo dopo l'intervento della Corte di Strasburgo hanno ottenuto il riconoscimento dei loro diritti⁸.

Il caso della Croazia è più complesso, come indica il fatto che il Preambolo sia stato oggetto di successive modifiche. Il testo originario del 1990, infatti, è stato cambiato nel 1997 e, infine, nel 2010 in vista dell'ingresso nell'Unione europea, nell'ambito dei cosiddetti Euro-amendments. Nella nuova formulazione si legge: “The Republic of Croatia is hereby established as the nation state of the Croatian nation and the state of the members of its national minorities: Serbs, Czechs, Slovaks, Italians, Hungarians, Jews, Germans, Austrians, Ukrainians, Rusyns, Bosniaks, Slovenians, Montenegrins, Macedonians, Russians, Bulgarians, Poles, Roma, Romanians, Turks, Vlachs, Albanians and others who are its citizens and who are guaranteed equality with citizens of Croatian nationality and the exercise of their national rights in accordance with the democratic norms of the United Nations and the countries of the free world”⁹.

Può essere interessante segnalare che la riforma del 1997, espressione dell'approccio “ostile” che caratterizzava negli anni '90 il rapporto con le minoranze, aveva introdotto il riferimento alle “minoranze autoctone” e aveva escluso da tale categoria i Musulmani (Albanesi e Bosniacchi) e gli Sloveni. La versione attuale ritorna alla formula “minoranze nazionali” e include una lista di 22 minoranze (cioè praticamente tutte quelle che esistono sul territorio).

Soluzioni simili si trovano in tutte le Costituzioni dei Paesi dei Balcani occidentali e confermano un'interpretazione “forte” dell'idea di “Stato

⁸ Sulla vicenda dei cancellati v. M. Dicosola, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e i «cancellati»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 157 ss.

⁹ Può essere utile richiamare anche le precedenti versioni del Preambolo: “the Republic of Croatia is hereby established as the national state of the Croatian people and a state of members of other nations and minorities who are its citizens: Serbs, Muslims, Slovenes, Czechs, Slovaks, Italians, Hungarians, Jews and others, who are guaranteed equality with citizens of Croatian nationality and the realization of ethnic rights in accordance with the democratic norms of the United Nations and countries of free world” (1990) e “The Republic of Croatia is established as the national state of the Croatian nation and the state of the members of autochthonous national minorities: Serbs, Czechs, Slovaks, Italians, Hungarians, Jews, Germans, Austrians, Ukrainians and Ruthenians and the others who are citizens, and who are guaranteed equality with citizens of Croatian nationality and the realization of national rights in accordance with the democratic norms of the United Nations Organization and the countries of the free world”.

Robert M. Hayden ha considerato queste esperienze come espressione “*constitutional nationalism*”, indicando che in uno Stato che privilegia la nazione etnica le minoranze nazionali saranno sempre oggetto di discriminazione: *Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics*, in *Slavic Review*, vol. 51, n. 4, Winter, 1992, 654 ss.

nazione”: tutti i cittadini hanno gli stessi diritti, ma solo perché - riprendendo la formula della Costituzione croata - “are guaranteed equality with citizens of Croatian nationality”, cioè con i cittadini appartenenti alla nazionalità dominante. In questo contesto è evidentemente difficile immaginare una concezione civica di cittadinanza, in grado di superare quella etnica¹⁰.

3. Il caso della Bosnia ed Erzegovina e le soluzioni istituzionali adottate a Dayton

La situazione della Bosnia ed Erzegovina è ancora più complessa, considerato che al momento della dissoluzione della Jugoslavia socialista non vi era una nazionalità prevalente: su 4,4 milioni di abitanti, vi erano 32,4% di serbi, 17,3% di croati e 43,7% di bosniacchi (cioè bosniaci musulmani)¹¹. Nel 1992 si è svolto il referendum sull'indipendenza, sollecitato dalla Comunità internazionale, cui non hanno partecipato i cittadini di nazionalità serba, che già avevano istituito la Repubblica serba di Bosnia ed Erzegovina (Republika Srpska) nelle parti del territorio a maggioranza serba. Del resto nel 1993 anche i cittadini di nazionalità croata hanno creato la Repubblica dell'Herceg Bosna. Si è così aperto un drammatico conflitto, dal 1992 al 1995, che inizialmente ha visto lo scontro tra le tre principali nazionalità, mentre nella fase finale tra la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, che riuniva croati e bosniacchi, e la Repubblica serba, espressione dei serbi di Bosnia ed Erzegovina. La guerra, che ha condotto all'assedio di Sarajevo e alla strage di Srebrenica, è terminata solo grazie all'intervento internazionale, con gli Accordi di pace di Dayton, il cui allegato IV contiene la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, che è stata dunque scritta a livello internazionale¹².

Va da subito segnalato che, a distanza di oltre 25 anni dagli accordi di pace, la Costituzione non è stata modificata, nonostante i limiti che, come vedremo, la caratterizzano¹³. Scelte che si giustificavano con la finalità di porre fine al conflitto, a distanza di così tanti anni sono diventate un fattore

¹⁰ V. per una riflessione generale su questi temi: R. Brubaker, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e in Germania*, Bologna 1997, ed. originale 1992; D. Zolo (cur.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari-Roma 1994 e G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova 1998.

¹¹ I dati sono ricavati da Nikolic, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Torino, 2002, spec. 188; nell'ultimo censimento su 3,5 milioni di abitanti vi sono il 50,11% di Bosniacchi, il 30,8% Serbi e 15,4% di Croati.

¹² Si tratta di un processo costituente eterodiretto. Cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2019, 247 ss. e N. Maziau, *Le costituzioni internazionalizzate. Aspetti teorici e tentativi di classificazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1389.

¹³ C'è stata, in realtà, un'unica modifica della Costituzione nel 2009 per la definizione dello statuto del Distretto di Brcko, v. Assemblea parlamentare, 29 marzo 2009, n. 327/09, *Official Gazette of BiH*, n. 25/09.

di blocco del funzionamento del sistema, mantenendo situazioni di grave violazione dei diritti sempre meno giustificabili¹⁴.

La chiave per comprendere le soluzioni adottate è costituita dall'obiettivo di ricostruire le condizioni per una pacifica convivenza tra le tre principali nazionalità che si erano combattute negli anni precedenti: i cosiddetti "popoli costitutivi" (serbi, croati e bosgnacchi). Ciò ha significato garantire la loro pariordinazione nelle istituzioni statali.

Mi soffermerò brevemente su alcuni aspetti della forma di Stato e della forma di governo.

Sul piano della *forma di Stato* è stata creata una federazione *sui generis* composta da due Entità – la Repubblica serba e Federazione di Bosnia ed Erzegovina - che formalizzano la divisione territoriale che si era definita durante il conflitto. Lo Stato di Bosnia ed Erzegovina è dotato di limitati poteri, mentre la maggior parte delle attribuzioni spettano alle due Entità. L'aspetto più rilevante è costituito, però, dalla sovrapposizione e prevalenza della divisione etnica su quella territoriale: la Federazione è l'Entità dei croati e dei bosniacchi, la Repubblica serba è l'Entità dei serbi¹⁵.

Questa impostazione si riverbera nella disciplina della *forma di governo*: anche in questo caso mi limiterò a pochi cenni per mettere in evidenza le peculiarità della soluzione adottata. Se si vuole partire dalle classificazioni consolidate, si potrebbe pensare all'adozione di un modello semipresidenziale, con un Presidente eletto direttamente dal popolo e un Governo responsabile innanzi al Parlamento. Ma se si considera nel dettaglio la disciplina, anche la forma di governo è *sui generis* e finalizzata ad assicurare la parità dei popoli costitutivi.

Due ipotesi sono previste espressamente dalla Costituzione e riguardano la Presidenza e l'Assemblea parlamentare. La Presidenza è collegiale ed è composta da tre membri: un serbo eletto nella Repubblica

¹⁴ Si può ricordare che la stessa Commissione di Venezia, del resto, ha riconosciuto che "Its main purpose [della Costituzione] was to end the bloody conflict in the country and not to establish a functional state": European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary opinion on the draft amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, 7 April 2006, CDL (2006)027, p.to 6. La riflessione su questi aspetti si ripropone periodicamente: E. Milano, *La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton*, in *La Comunità internazionale*, 2006, 347 ss. e Id., *La Bosnia-Erzegovina a venti anni da Dayton: un sintetico bilancio*, *ivi*, 2015, 509 ss.; S. Keil, V. Perry, *State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina*, New York, 2015; C. Bennett, *Bosnia's Paralyzed Peace*, New York, 2016, L. Benedizione, V. Scotti (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Roma, 2016 e J. Woelk, *A Window of Opportunity for Bosnia and Herzegovina?*, in *IAI Commentaries*, 21, 2 January 2021.

¹⁵ Tale situazione è stata acutamente sintetizzata da Jens Woelk, secondo cui "l'Accordo di Dayton ha creato uno Stato federale asimmetrico con un centro estremamente debole, dipendente dalle due Entità e con istituzioni nelle quali la rappresentanza territoriale (delle Entità) serve soprattutto alla rappresentanza etnica (dei tre popoli costitutivi)": *La transizione costituzionale...*, cit., 96; v. anche G. Gozzi, *Democrazia e nazionalismi. La Bosnia-Erzegovina una democrazia impossibile?*, in G. Gozzi, F. Martelli (cur.), *Guerre e minoranze*, Bologna, 2004, 157 ss.

serba e un croato e un bosgnacco eletti nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina. Per quanto riguarda l'Assemblea parlamentare, va segnalato che la Camera Alta, la Camera dei Popoli, ha 15 componenti 5 per ciascun popolo costitutivo, eletti rispettivamente 5 serbi nella Repubblica serba e 5 croati e 5 bosgnacchi nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina. Ciò significa che gli "Altri", cioè coloro che non appartengono ad uno dei popoli costitutivi, non possono essere eletti a questi importanti cariche.

Anche per gli altri organi, tuttavia, la divisione etnica rimane prevalente. Si può citare come esempio la Corte costituzionale, che è composta da 9 membri, tre dei quali sono "giudici internazionali" nominati dal Presidente della Corte europea dei diritti umani. Gli altri 6 sono eletti 2 nella Repubblica serba e 4 nella Federazione: la Costituzione nulla prevede quanto all'appartenenza etnica dei giudici, ma sin dalla sua istituzione la Corte ha visto la presenza di due serbi, due croati e due bosgnacchi, scelti dalle rispettive Entità¹⁶.

Ritornando alla forma di governo, va ricordata, infine, la previsione di un meccanismo di veti, finalizzati a tutelare gli "interessi vitali" dei popoli costitutivi (di ciascun popolo).

Come accennato, questa soluzione "consociativa" era finalizzata ad assicurare la pace alla fine del conflitto, ma sin dall'inizio era chiaro che non sarebbe stata in grado di istituire un sistema funzionante. A questo riguardo, mi soffermerò su due aspetti: l'effetto di blocco di funzionamento del sistema e la violazione dei diritti politici degli "Altri".

3.1. Il blocco del sistema

Il sistema istituzionale sommariamente descritto, in cui la composizione degli organi costituzionali è prevalentemente basata sulla divisione etnica, determina in molti casi una situazione di stallo.

A titolo di esempio si può accennare alla procedura legislativa, rispetto alla quale le due Camere – Camera dei Rappresentanti e Camera dei popoli – si trovano in una posizione partitaria. Come accennato, nella Camera dei Popoli è prevista una procedura particolare per il caso in cui si ritenga che una proposta di deliberazione violi l'interesse vitale di uno dei popoli costitutivi', in forza dell'indicazione della maggioranza rappresentanti di uno di questi (art. IV.3 e) e f) Cost.). Si apre in tal caso una complessa fase di negoziazione, con la nomina di una commissione incaricata di risolvere la questione. Nel caso in cui l'accordo non venga raggiunto, la parola finale spetta alla Corte costituzionale.

Quello relativo agli interessi vitali dei popoli costitutivi è uno degli aspetti più problematici della disciplina, in quanto è diventato lo strumento

¹⁶ Si rinvia per questi aspetti a L. Montanari, *La composizione della Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina tra influenza del fattore etnico e garanzie internazionali*, in M. Calamo Specchia, *Le Corti Costituzionali. Composizione, Indipendenza, Legittimazione*, Torino, 2011, 113 ss.

per bloccare l'azione delle istituzioni della Bosnia ed Erzegovina. Per altro aspetto, la generica formulazione della norma attribuisce alla Corte costituzionale di una forte responsabilità nell'esprimere la sua valutazione. Nell'ambito delle proposte di riforma costituzionale si è ipotizzato di modificare questa previsione, almeno per precisare meglio i limiti in cui può essere fatta valere la lesione degli interessi vitali di un popolo costitutivo.

Analogo schema viene riproposto con riferimento alla Presidenza. La Costituzione stabilisce che le decisioni vengono prese 'per consenso', ma, quando questo non è possibile, a maggioranza, cioè con il voto favorevole di due membri su tre. Si prevede una procedura particolare per il caso in cui un provvedimento sia ritenuto distruttivo 'degli interessi vitali di una delle Entità'. Nonostante questa formula, dalla lettura della disposizione si può cogliere come il riferimento effettivo sia agli 'interessi vitali di ciascun popolo costitutivo'. Infatti, la decisione contestata viene trasmessa all'assemblea delle singole Entità per una valutazione in merito, ma nel caso della Federazione di Bosnia ed Erzegovina saranno chiamati ad esprimersi rispettivamente i delegati bosgnacchi o quelli croati a seconda dell'appartenenza del membro della Presidenza che ha sollevato la questione. Se queste confermano con la maggioranza di 2/3 tale valutazione, il provvedimento è inefficace.

Tali meccanismi hanno reso difficile il funzionamento del sistema, con la conseguenza che in molti casi è intervenuto l'Alto rappresentante - un organo internazionale, previsto dall'allegato X degli Accordi di Dayton con il compito di assicurare l'attuazione dei profili civili degli accordi di pace - che si è sostituito alle autorità nazionali per adottare decisioni importanti, come quella relativa alla legge sulla cittadinanza. Ciò ha portato ad una situazione molto difficile, con la delegittimazione del Governo nazionale incapace di decidere, ma con l'emergere nello stesso tempo di un forte atteggiamento critico nei confronti dell'azione della Comunità internazionale.

A ciò si aggiunge la complessità del quadro politico, poiché nonostante gli anni passati dalla fine del conflitto, continuano a prevalere i partiti nazionalisti espressione delle forze che si erano contrapposte durante il conflitto, mentre i "partiti civici nazionali" non riescono ad affermarsi. Ciò non solo rende praticamente impossibile arrivare ad una riforma costituzionale¹⁷, ma costituisce un ulteriore blocco per il funzionamento

¹⁷ Solo nel 2006 si arrivò quasi all'approvazione di un ampio progetto di riforma, bocciato per soli due voti: v. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary opinion on the draft amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, 7 April 2006, CDL (2006)027 e J. Marko, *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06*, V, *European Yearbook of Minority Issues*, V, 2006, 7 ss.

delle istituzioni: basta ricordare che dopo le elezioni del 2018 sono stati necessari 13 mesi per trovare l'accordo sul nominativo del Primo ministro¹⁸.

3.2. *La violazione dei diritti (politici) individuali degli "Altri" ... ma non solo*

Il secondo aspetto problematico delle scelte di Dayton è costituito dalla violazione dei diritti politici dei cittadini che non fanno parte dei popoli costitutivi, gli "Altri", e non solo, come spiegherò nel prosieguo.

Il riferimento – come si è visto – è alla possibilità di candidarsi ed essere eletti alla Presidenza o nella Camera alta, che è riservata ai membri dei popoli costitutivi, nella loro Entità di appartenenza. L'effetto discriminatorio di tale soluzione ha condotto in più occasioni alla condanna della Bosnia ed Erzegovina da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'analisi della giurisprudenza europea offre interessanti spunti di riflessione in relazione alla tutela dei diritti dei cittadini in contesti caratterizzati da un forte pluralismo.

Le decisioni della Corte di Strasburgo si possono ricondurre a tre differenti ipotesi.

Innanzitutto, la violazione dei diritti politici degli "Altri". E' questo l'oggetto del *leading case Sejdić and Finci* del 2009, che ha avviato questo filone giurisprudenziale. Si trattava di un cittadino rom e di un ebreo che a causa della loro nazionalità non potevano candidarsi per la Presidenza e la Camera dei Popoli. La Corte ha ritenuto l'esclusione degli «Altri» una violazione dell'art. 14 della CEDU sul divieto di discriminazione in connessione con l'art. 3 del Primo Protocollo che riconosce il diritto ad elezioni libere, per quanto concerne la disciplina della Camera dei popoli, e dell'art. 1 del Protocollo 12 sul divieto di ogni forma di discriminazione, per quanto concerne la disciplina della Presidenza.

Il dibattito che ha accompagnato questa decisione, in relazione al sistema elettorale, metteva in evidenza il tema dell'appartenenza e del superamento della centralità del legame nazionale/etnico. Il Governo e la Corte esprimevano una posizione diametralmente opposta rispetto alla possibilità di arrivare, a 15 anni dal termine del conflitto, ad una soluzione differente. Secondo il primo: "Le temps ne serait pas encore mûr pour l'introduction d'un système politique qui serait un simple reflet de la règle majoritaire, compte tenu notamment de la place importante occupée par certains partis politiques mono-ethniques et du maintien de l'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine"; la Corte riteneva invece che "en tout état de cause, [pour les raisons énoncées ci-dessous], la conservation du système ne satisfait pas à l'exigence de proportionnalité" (p.to 46).

La seconda fattispecie concerne la violazione dei diritti politici dei membri dei popoli costitutivi che vivono nell' "Entità sbagliata". Il riferimento è al caso *Pilav* del 2016, relativo ad un cittadino bosgnacco che

¹⁸ Un aspetto problematico era costituito dall'elezione alla Presidenza per i croati del candidato del centro sinistra civico e non quello del partito nazionalista croato.

viveva nella Repubblica serba e che non poteva candidarsi alle elezioni nell'Entità di residenza in quanto "non è serbo". Un caso analogo si è avuto nel 2020, con la decisione Pudarić, relativa ad un serbo che residente nella Federazione. Questa situazione evidenzia come neppure l'equaglianza tra i cittadini appartenenti ai tre popoli costitutivi è sempre assicurata, proprio per la sovrapposizione tra l'elemento territoriale e l'elemento etnico.

Infine, la terza ipotesi, che è quella a mio parere più interessante, riguarda la violazione dei diritti politici dei cittadini che si qualificano come cittadini della Bosnia ed Erzegovina, senza affermare alcuna appartenenza etnica. Si tratta del caso *Zornić* del 2014: una donna che identificava se stessa come una cittadina della Bosnia ed Erzegovina e per questa ragione non poteva candidarsi nelle elezioni.

Anche qui può essere utile citare le parole della Corte: "However, now, more than eighteen years after the end of the tragic conflict, there could no longer be any reason for the maintenance of the contested constitutional provisions. The Court expects that democratic arrangements will be made without further delay. In view of the need to ensure effective political democracy, the Court *considers that the time has come for a political system which will provide every citizen of Bosnia and Herzegovina with the right to stand for elections* to the Presidency and the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina without discrimination based on ethnic affiliation and without granting special rights for constituent people to the exclusion of minorities or citizens of Bosnia and Herzegovina" (p.to 43, corsivo aggiunto).

La giurisprudenza della Corte sollecita, dunque, una riflessione più ampia: la questione non riguarda solo coloro che esprimono una appartenenza diversa rispetto alle tre comunità principali - come nel caso *Sejdić e Finci* - ma anche i membri dei popoli costitutivi i cui diritti non sono tutelati in tutto il territorio dello Stato e soprattutto coloro che si dichiarano cittadini della Bosnia ed Erzegovina e sulla base di questa appartenenza civica (e non etnica) sono discriminati.

Nonostante l'Unione europea abbia considerato l'esecuzione di queste decisioni tra i criteri di condizionalità ad oggi non si è riusciti ad intervenire.

4. Quale futuro?

Molte volte si parla della Bosnia ed Erzegovina come un'Europa in miniatura. Si è voluto richiamare questo esempio per sollecitare la riflessione sulla difficoltà di creare le condizioni per una pacifica convivenza delle diverse nazionalità presenti in un territorio, soprattutto quando il "peso della storia" è così forte.

A distanza di 25 anni dagli accordi di pace di Dayton, ha ancora senso mantenere le stesse regole, con le conseguenze cui si è fatto cenno?

Ci sono diversi aspetti problematici che rendono difficile avviare un percorso di riforma. Innanzitutto, come accennato, il ruolo che ancora oggi

rivestono i partiti nazionalisti, che rende difficile immaginare un lavoro parlamentare realmente aperto a tutte le istanze di una società plurale così complessa. A questo si aggiunge la difficoltà (impossibilità?) di giungere ad una lettura condivisa delle vicende più recenti. Si diffonde una tendenza a riscrivere la storia o, meglio, a scrivere ciascuno la propria storia. Quella che emerge, in generale, è la volontà di conservare lo “status quo”: la Costituzione di Dayton in un certo senso è vista come una garanzia di sopravvivenza.

Quale può essere una soluzione per il futuro? L’ingresso nell’Unione europea può essere visto come l’occasione per superare i limiti cui si è fatto cenno? Purtroppo, in questo momento, sembra che anche l’Unione europea sia afflitta da alcuni dei mali di cui soffre la Bosnia ed Erzegovina, come l’emergere dei partiti nazionalisti e la difficoltà di una lettura comune della storia europea volta a favorire l’integrazione. Forse uno sguardo incrociato a queste due esperienze potrebbe offrire ad entrambe le parti utili spunti di riflessione.

